

INFORME DE AUDITORÍA TI-03-09

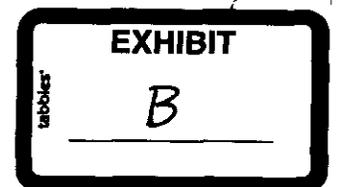
14 de abril de 2003

Departamento de Educación

Oficina de Sistemas de Información y Tecnología Escolar

(Unidad 5260)

Período auditado: 24 de marzo de 2000 al 27 de abril de 2001



CONTENIDO

	Página
INFORMACIÓN SOBRE LA UNIDAD AUDITADA	3
RESPONSABILIDAD DE LA GERENCIA.....	5
ALCANCE Y METODOLOGÍA.....	6
OPINIÓN	6
RECOMENDACIONES.....	7
A LA SECRETARIA DE JUSTICIA.....	7
AL SECRETARIO DEL DEPARTAMENTO.....	7
CARTAS A LA GERENCIA.....	8
COMENTARIOS DE LA GERENCIA.....	9
AGRADECIMIENTO	9
RELACIÓN DETALLADA DE HALLAZGOS.....	10
CLASIFICACIÓN Y CONTENIDO DE UN HALLAZGO.....	10
HALLAZGOS EN LA OFICINA DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y TECNOLOGÍA ESCOLAR DEL DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN.	11
1 - Adquisición de equipos y servicios para la Red EDUNET sin la celebración de subastas formales y otras deficiencias relacionadas con el otorgamiento de los contratos.	11
2 - Deficiencias en la implantación y en el uso de la infraestructura de telecomunicaciones instalada para la Red EDUNET ...	19
3 - Fondos de un programa federal utilizados indebidamente para gastos del Departamento relacionados con la Red EDUNET, y falta de participación de la Oficina de Recursos Externos en la evaluación y asignación de los fondos de dicho proyecto ...	21
4 - Falta de cláusulas importantes y de certificaciones de los contratistas en los contratos de servicios relacionados con la Red EDUNET	24
5 - Falta de radicación o radicación tardía de los contratos de la Red EDUNET en la Oficina del Contralor de Puerto Rico	27
ANEJO 1 - FUNCIONARIOS PRINCIPALES DEL NIVEL EJECUTIVO QUE ACTUARON DURANTE EL PERÍODO AUDITADO	29

INFORMACIÓN SOBRE LA UNIDAD AUDITADA

El Departamento se creó por la **Sección 6 del Artículo IV de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico** y se rige por la **Ley Núm. 149¹ del 15 de julio del 1999, Ley Orgánica del Departamento de Educación de Puerto Rico (Ley Núm. 149)**. El propósito primordial del Departamento es alcanzar el nivel más alto posible de excelencia educativa. Además, es responsable de brindar igualdad de oportunidades educativas de alta calidad a todos los puertorriqueños; atender debidamente el nivel de educación preescolar; convertir la escuela en el objetivo principal hacia el cual apunten todos los recursos que el Estado destinará a la educación, y estimular la mayor participación de todos los componentes del sistema educativo en las decisiones que afectan la escuela.

El Departamento lo dirige un Secretario nombrado por el Gobernador con el consejo y consentimiento del Senado. La estructura organizacional la integran 10 secretarías auxiliares, el Centro de Investigaciones e Innovaciones Educativas, el Instituto de Capacitación Administrativa y Asesoramiento a Escuelas, el Consejo General de Educación y 11 oficinas administrativas a nivel central. Además, cuenta con 10 oficinas regionales, 84 distritos escolares, 1,543 escuelas de la comunidad y 10 institutos tecnológicos.

La OSITE incluía dos departamentos: el Centro de Cómputos y el Centro de Servicios Tecnológicos, localizados en el edificio principal del Departamento.

A la fecha de nuestra auditoría, la OSITE tenía en operación una computadora marca Digital, Modelo Alpha 8200, y su equipo periferal correspondiente. La misma se utilizaba como servidor de una red de comunicación externa para la operación de 24 aplicaciones relacionadas con los siguientes sistemas, entre otros: Ayuda Educativa; Becas a Estudiantes Talentosos; Becas

¹ La Ley Núm. 149 exime las operaciones de las escuelas de la comunidad del Departamento de la aplicación de la Ley Núm. 230 del 23 de julio de 1974, Ley de Contabilidad del Gobierno de Puerto Rico; de la Ley Núm. 5 del 14 de octubre de 1975, Ley de Personal del Servicio Público de Puerto Rico; de la Ley Núm. 164 del 23 de julio de 1974, Ley de Administración de Servicios Generales, del Inciso B.2 del Artículo 177 del Código Político de Puerto Rico, y de la Ley Núm. 57 del 19 de junio de 1958, según enmendada, que reglamenta el recibo de donativos privados por instituciones públicas

Robert C Byrd; Becas a Estudiantes con Habilidades Especiales; Información de Matrícula del Programa Regular; Resumen del Personal y Estructura Física de las Escuelas y Oficinas; Información del Programa Vocacional Técnica; Información del Personal Docente; Información del Personal Vocacional; Información del Personal Clasificado; Matrícula de Fin de Año Escolar; Educación Bilingüe; Movimiento de Matrícula del Programa Vocacional; Archivo de Escuelas; Comparación Pre y Post de las pruebas de ubicación de adultos; y Planillas de Reclamación al Seguro Social.

La OSITE también tenía en operación una computadora marca IBM, Modelo 3174, y su equipo periferal correspondiente. La misma ofrecía servicios a 269 usuarios que rendían sus labores en el edificio principal y en las oficinas regionales del Departamento. Veinte de dichos usuarios, que utilizaban la computadora Digital, se conectaban a la IBM mediante un controlador conectado al **Backbone**² de la Digital.

La OSITE operaba paralelamente una Red³ de 18 servidores con un sistema operativo **Windows NT** los cuales estaban localizados en el Centro de Cómputos del Departamento. La misma era utilizada por 1,457 usuarios que rendían sus labores en el edificio principal del Departamento, en las 10 oficinas regionales y en los 84 distritos escolares.

La OSITE no tenía un presupuesto específico asignado. Sus gastos operacionales eran sufragados con los fondos asignados al Programa de Servicios Auxiliares y Asistencia Técnica (Programa). El presupuesto operacional del Programa para el año fiscal 1999-2000 ascendió a \$58,961,000.

² Línea de transmisión principal que une todos los cuartos de cableado instalados en cada piso del edificio principal con el Centro de Cómputos

³ Una Red es un sistema de comunicaciones e intercambio de datos creado para conectar físicamente a dos o más computadoras y sus respectivos periferales.

Por otro lado, para el desarrollo y la implantación del **Plan de Mecanización del Departamento**⁴ se asignaron \$336,817,657.⁵

RESPONSABILIDAD DE LA GERENCIA

Con el propósito de lograr una administración eficaz, regida por principios de calidad, la gerencia de todo organismo gubernamental, entre otras cosas, es responsable de:

1. Adoptar normas y procedimientos escritos que contengan controles internos de administración y de contabilidad eficaces, y observar que se cumpla con los mismos
2. Mantener una oficina de auditoría interna competente
3. Cumplir con los requisitos impuestos por las agencias reguladoras
4. Adoptar un plan estratégico para las operaciones
5. Mantener el control presupuestario
6. Mantenerse al día con los avances tecnológicos
7. Mantener sistemas adecuados de archivo y de control de documentos
8. Cumplir con el **Plan de Acción Correctiva** de la Oficina del Contralor de Puerto Rico, y atender las recomendaciones de los auditores externos
9. Mantener un sistema adecuado de administración de personal que incluya la evaluación del desempeño, y un programa de educación continua para todo el personal
10. Cumplir con la **Ley de Ética Gubernamental**, lo cual incluye divulgar sus disposiciones a todo el personal

⁴ El mismo fue aprobado el 17 de marzo de 1997. Su objetivo es integrar la tecnología en la educación de todos los estudiantes como una herramienta efectiva para optimizar la enseñanza, el aprendizaje y el acceso de información

⁵ Dichos fondos fueron provistos mediante la Ley Núm. 259 del 29 de diciembre de 1995, la Resolución Conjunta Núm. 35 del 20 de mayo de 1997, la Resolución Conjunta Núm. 333 del 7 de agosto de 1998, la Resolución Conjunta Núm. 405 de agosto de 1999, y otros fondos asignados por la Oficina de Gerencia y Presupuesto.

ALCANCE Y METODOLOGÍA

La auditoría cubrió del 24 de marzo de 2000 al 27 de abril de 2001. El examen lo efectuamos de acuerdo con las normas de auditoría del Contralor de Puerto Rico en lo que concierne a los aspectos financieros y del desempeño o ejecución. Realizamos las pruebas que consideramos necesarias, a base de muestras y de acuerdo con las circunstancias.

Para efectuar la auditoría utilizamos la siguiente metodología:

- Entrevistas a funcionarios, a empleados y a particulares
- Inspecciones físicas
- Examen y análisis de informes y de documentos generados por la unidad auditada
- Análisis de información suministrada por fuentes externas
- Pruebas y análisis de *información financiera*, de procedimientos de control interno y de otros procesos
- Confirmaciones de cuentas y de otra información pertinente

OPINIÓN

Las pruebas efectuadas y la evidencia en nuestro poder demuestran que las operaciones del Departamento en lo que concierne a la adquisición de equipos y servicios relacionados con la **Red EDUNET** y la contratación e implantación de la misma no se realizaron conforme a la ley y a la reglamentación aplicables.

En la parte de este informe titulada **RELACIÓN DETALLADA DE HALLAZGOS** se comentan los **hallazgos 1 al 5** clasificados como principales.

RECOMENDACIONES

A LA SECRETARIA DE JUSTICIA

1. Considerar las situaciones que se comentan en este informe y tomar las medidas que correspondan. **[Hallazgos 1 al 5]**

AL SECRETARIO DEL DEPARTAMENTO

2. Ver que se cumpla con las disposiciones del **Reglamento de Compras, Ventas, Subastas de Bienes, Obras y Servicios No Personales del Departamento** que requieren efectuar subastas formales y mantener expedientes que incluyan evidencia sobre los requisitos establecidos, la fecha límite y la fecha de recibo de las propuestas, los procesos de evaluación y justificación de la selección de ofertas, y la notificación a todos los proveedores y la formalización de los contratos dentro del término establecido. **[Hallazgo 1-a.1) y b.1)]**
3. Asegurarse de que se obtenga, previo a la formalización de los contratos, una certificación de la *Oficina de Presupuesto del Departamento* sobre la disponibilidad de los fondos y la cifra de cuenta contra la cual se pagarán los mismos. **[Hallazgo 1-a.2) y b.2)]**
4. Ver que se sometan a la consideración de la Oficina de Gerencia y Presupuesto los contratos para la adquisición de proyectos relacionados a los planes de mecanización, previo a sus otorgamientos, según lo establece la **Guía Núm. 16 de la Carta Circular Núm. 96-01**. **[Hallazgo 1-a.3) y b.3)]**
5. Asegurarse de que para todo proyecto como el que se comenta en el **Hallazgo 2:**
 - a. Se realice un estudio de necesidades previo a la adquisición de los equipos computadorizados y a la contratación de servicios.
 - b. Se establezca un plan de trabajo eficaz para mejorar la infraestructura de las escuelas y se concluya con la implantación de la **Red EDUNET**.

- c. Se efectúe una supervisión efectiva de los servicios prestados por los contratistas, de manera que se logren eficazmente los objetivos de los proyectos.
6. Se asegure que los fondos federales de **Título III** se utilicen para los propósitos para los cuales son autorizados por la ley. **[Hallazgo 3-a.1]**
7. Ver que las propuestas de fondos federales se procesen en la Oficina de Asuntos Federales y que todas las transacciones relacionadas se efectúen de acuerdo con las leyes y los procedimientos aplicables. **[Hallazgo 3-a.2]**
8. Observar que en los contratos se incluyan cláusulas que contengan la información necesaria para proteger los mejores intereses del Departamento. **[Hallazgo 4-a.1]**
9. Ver que se cumpla con las disposiciones vigentes sobre las certificaciones requeridas a los proveedores para el otorgamiento de los contratos de servicios en el Departamento. **[Hallazgo 4-a.2]**
10. Ver que se cumplan con las disposiciones de la **Ley Núm. 18** y del **Reglamento Núm. 33** que requieren la radicación de los contratos otorgados en la Oficina del Contralor dentro de los 15 días siguientes a las fechas de su otorgamiento. **[Hallazgo 5]**

CARTAS A LA GERENCIA

Los hallazgos de este informe fueron sometidos para comentarios al Secretario del Departamento, Hon. César A. Rey Hernández (Secretario) por carta del 8 de noviembre de 2002. Esto, porque el ex Secretario, Dr. Víctor R. Fajardo Vélez está confinado en una cárcel federal desde el 8 de octubre de 2002.

COMENTARIOS DE LA GERENCIA

El Secretario sometió sus comentarios por carta del 6 de diciembre de 2002. Sus observaciones se incluyen en la segunda parte de este informe bajo **RELACIÓN DETALLADA DE HALLAZGOS EN LA OFICINA DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y TECNOLOGÍA ESCOLAR DEL DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN.**

AGRADECIMIENTO

A los funcionarios y empleados del Departamento les agradecemos la cooperación que nos prestaron durante nuestra auditoría.

Por:

RELACIÓN DETALLADA DE HALLAZGOS

CLASIFICACIÓN Y CONTENIDO DE UN HALLAZGO

En nuestros informes de auditoría se incluyen los hallazgos significativos determinados por las pruebas realizadas. Éstos se clasifican como principales o secundarios. Los principales incluyen desviaciones de disposiciones sobre las operaciones de la unidad auditada que tienen un efecto material, tanto en el aspecto cuantitativo como en el cualitativo. Los secundarios son los que consisten en faltas o errores que no han tenido consecuencias graves.

Los hallazgos del informe se presentan según los atributos establecidos conforme a las *normas de redacción de informes de nuestra Oficina*. El propósito es facilitar al lector una mejor comprensión de la información ofrecida. Cada uno de ellos consta de las siguientes partes:

Situación - Los hechos encontrados en la auditoría indicativos de que no se cumplió con uno o más criterios.

Criterio - El marco de referencia para evaluar la situación. Es principalmente una ley, reglamento, carta circular, memorando, procedimiento, norma de control interno, norma de sana administración, principio de contabilidad generalmente aceptado, opinión de un experto o juicio del auditor.

Efecto - Lo que significa, real o potencialmente, no cumplir con el criterio.

Causa - La razón fundamental por la cual ocurrió la situación.

Al final de cada hallazgo se hace referencia a las recomendaciones que se incluyen en el informe para que se tomen las medidas necesarias sobre los errores, irregularidades o actos ilegales señalados.

En la sección sobre los **COMENTARIOS DE LA GERENCIA** se indica si el funcionario principal y los ex funcionarios de la unidad auditada efectuaron comentarios sobre los hallazgos incluidos en el borrador del informe que les envía nuestra Oficina. Dichos comentarios se consideran al revisar el borrador del informe y se incluyen al final del hallazgo correspondiente en la sección de **HALLAZGOS EN LA OFICINA DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y TECNOLOGÍA ESCOLAR DEL DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN**, de forma objetiva y conforme a las normas de nuestra Oficina. Cuando la gerencia no provee evidencia competente, suficiente y relevante para refutar un hallazgo, éste prevalece y se añade al final del mismo la siguiente aseveración: Consideramos las alegaciones de la gerencia, pero determinamos que el hallazgo prevalece.

HALLAZGOS EN LA OFICINA DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y TECNOLOGÍA ESCOLAR DEL DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN

Los **hallazgos 1 al 5** se clasifican como principales.

Hallazgo 1 - Adquisición de equipos y servicios para la Red EDUNET sin la celebración de subastas formales y otras deficiencias relacionadas con el otorgamiento de los contratos

- a. En el 1997 el Departamento inició el proyecto de telecomunicaciones que consistía en el establecimiento de una red de comunicaciones (**Red EDUNET**) con la más avanzada tecnología disponible, en todas las escuelas, regiones educativas y superintendencias de escuelas que les permitiría obtener servicio de videoconferencia y acceso a la Internet. También permitiría la comunicación con las oficinas del edificio principal del Departamento. Esto con el propósito de integrar todas las escuelas al uso de la tecnología como instrumento en la educación.

En marzo de 1998 el Departamento radicó una propuesta al Gobierno Federal para obtener los fondos necesarios (**Fondos E-Rate**)⁶ para el desarrollo de la primera fase de la **Red EDUNET**. Esta fase consistía en la implantación de la infraestructura de la red de comunicaciones (conexiones internas y telecomunicaciones) y proveer acceso a la Internet en 760 escuelas. Se proyectó que los trabajos de dicha fase se completarían el 30 de septiembre de 1999. Los fondos federales aprobados ascendieron a \$46,222,680. El Departamento debía parear dicha asignación con fondos estatales por \$5,135,834.

En octubre de 1998 el entonces Secretario del Departamento otorgó a dos compañías los tres contratos que se indican a continuación por \$51,353,490 para la adquisición de equipos de telecomunicaciones y la contratación de servicios de acceso a la Internet para la implantación de la primera fase de la **Red EDUNET**:

CONTRATO			
NÚMERO	FECHA	SERVICIOS	IMPORTE
081-99-0161 ⁷	26 oct. 98	Telecomunicaciones	\$31,122,910
081-99-0162 ⁸	26 oct. 98	Transporte e Internet	7,123,248
081-99-0164	15 oct. 98	Conexión Interna	<u>13,107,332</u>
			<u>\$51,353,490</u>

⁶ Estos fondos E-RATE son administrados por la **Universal Service Administrative Company**, la cual pertenece a la **Schools and Libraries Division** de la **Federal Communications Commission**. Dichos fondos se asignan a las escuelas públicas y privadas y a las bibliotecas elegibles para obtener servicios de acceso a la Internet, servicios de telecomunicaciones y conexiones internas de redes de comunicación. La cantidad de fondos asignados se establece a base de un rango de descuento (entre un 20 y un 90 por ciento) de los costos de los servicios elegibles. Dicho descuento se asigna dependiendo del nivel de pobreza y el estado rural o urbano de la población a ser beneficiada. El por ciento restante de los costos debe ser sufragado con fondos estatales

⁷ Dicho contrato fue enmendado (Contrato Núm. 081-99-0161A) para cambiar el equipo de telecomunicaciones, lo que disminuyó el importe del contrato original a \$10,863,557. El contrato incluye costos recurrentes por la renta de líneas de telecomunicaciones

⁸ Dicho contrato fue enmendado (Contrato Núm. 081-99-0162A) para cambiar los servicios de transporte, lo que aumentó el importe del contrato original a \$17,374,754. El contrato incluye costos recurrentes por los servicios de acceso a la Internet

Al 27 de abril de 2001, las compañías habían facturado \$40,059,626. De esta cantidad, \$35,854,964 se habían pagado con los **Fondos E-Rate** y el Departamento había pagado \$3,114,638 con fondos estatales, quedando un balance pendiente de pago de \$1,090,024 de lo facturado.

El examen realizado sobre el otorgamiento de dichos contratos reveló las siguientes irregularidades:

- 1) Contrario a lo establecido en la reglamentación estatal y federal, el Departamento no celebró subastas formales para otorgar los referidos contratos. El Departamento sólo consideró las propuestas sometidas por las dos compañías contratadas. No se encontró, ni se nos pudo proveer en el Departamento, evidencia de la solicitud de propuestas a otros proveedores y de sus correspondientes ofertas.
 - 2) La Directora de la Oficina de Presupuesto del Departamento certificó la disponibilidad de fondos para el pago de los contratos mediante comunicación del 22 de febrero de 1999. Esto es, 119 días después de la fecha del otorgamiento de los contratos.
 - 3) Contrario a las normas establecidas, no se encontró, ni se nos pudo proveer evidencia en el Departamento, de la aprobación de los contratos por parte de la Oficina de Gerencia y Presupuesto previo o después del otorgamiento de los mismos.
- b. En marzo de 1999 el Departamento radicó otra propuesta al Gobierno Federal para obtener los fondos necesarios (**Fondos E-Rate**) para el desarrollo de la segunda fase de la **Red EDUNET**. Esta fase consistía en la implantación de la infraestructura de la red de comunicaciones (conexiones internas y telecomunicaciones) con tecnología inalámbrica (**wireless**) y proveer acceso a la Internet en 780 escuelas. Se proyectó que los trabajos de dicha fase se completarían el 30 de septiembre de 2000. Los fondos federales aprobados para esta segunda fase ascendieron a \$56,879,778. El Departamento debía parear dicha asignación con fondos estatales por \$6,373,499.

El 5 de abril de 1999 el entonces Secretario del Departamento otorgó el Contrato Núm. 081-99-0423⁹ a una de las compañías que se indican en el Apartado a. por \$51,478,221 para la adquisición de equipos de telecomunicaciones y la contratación de servicios de acceso a la Internet para la implantación de la segunda fase de la Red EDUNET. Al 27 de abril de 2001 la compañía había facturado \$33,849,881. De esta cantidad, \$26,834,997 se habían pagado con los Fondos E-Rate y el Departamento había pagado \$6,885,731 con fondos estatales, quedando un balance pendiente de pago de \$129,153 de lo facturado.

En relación con el otorgamiento de este contrato encontramos las siguientes irregularidades:

- 1) Contrario a lo establecido en la reglamentación estatal y federal, el Departamento tampoco celebró subasta formal para otorgar dicho contrato. El Departamento efectuó un proceso de solicitud y evaluación de propuestas. El Departamento había nombrado un Comité de Evaluación¹⁰ (conocido también como Comité de Tecnología) para evaluar las propuestas de los Fondos E-Rate. El examen de la solicitud de propuestas y del procedimiento efectuado por el Departamento para el otorgamiento de este contrato también reveló las siguientes irregularidades:
 - a) En la solicitud de propuestas no se estableció la fecha límite para la entrega de las propuestas. Tampoco se estableció la fecha de apertura de las mismas. Las

⁹ El 14 de diciembre de 1999 se enmendó dicho contrato (Contrato Núm 081-99-0423A) para incluir una cláusula que requería que los equipos que instalaría la compañía contratada cumplieran con las especificaciones del año 2000. El 9 de agosto de 2000 se enmendó nuevamente el contrato (Contrato Núm. 081-99-0423B) para establecer que el Departamento sufragaría el costo de equipo de telecomunicaciones por \$4,112,240 que no fue elegible para sufragarlo con los Fondos E-Rate. Esta enmienda disminuyó el importe del contrato original a \$47,911,361 ya que se ajustó el costo del referido equipo de \$7,679,100 a \$4,112,240 al adquirirse otro tipo de equipo.

¹⁰ Este Comité estaba compuesto por los siguientes funcionarios: el Secretario del Departamento, el Director de la OSITE, la Ayudante Especial de Prensa, el Secretario Asociado, la Ayudante del Secretario, el Ayudante de la Docencia, el Subsecretario de Administración y la Directora de la Oficina de Recursos Externos.

propuestas fueron recibidas en el Departamento entre el 24 y 31 de marzo de 1999.

- b) Entre las seis propuestas recibidas, sólo dos cumplían con las especificaciones requeridas, cuyo costo fluctuaba entre \$51,478,121 y \$55,617,930. Éstas fueron evaluadas, según la evidencia obtenida, por el Director de la OSITE. No se nos suministró evidencia que demostrara que el Comité de Evaluación participó en la evaluación de las propuestas. El 30 y 31 de marzo de 1999 el Director de la OSITE emitió dos memorandos al Secretario del Departamento sobre la evaluación de las propuestas. Sin embargo, estos documentos no contenía la recomendación para el otorgamiento del contrato a la compañía agraciada, ni la razón para rechazar las cinco propuestas no agraciadas.
 - c) La notificación a los licitadores no agraciados se emitió el 7 de abril de 1999, dos días después de la fecha del otorgamiento del contrato, en lugar de las 24 horas laborables requeridas. Además, no contenía la razón o los fundamentos de la decisión tomada por el Departamento para el otorgamiento del contrato a la compañía agraciada, ni la razón para rechazar las propuestas no agraciadas. Por otro lado, el contrato debió otorgarse luego de transcurridos diez días laborables de la fecha de notificación a los licitadores que fue el 7 de abril de 1999. No obstante, como ya indicamos, el contrato se formalizó el 5 de abril de ese año.
- 2) El Director de la OSITE le solicitó a la Directora de la Oficina de Presupuesto del Departamento la certificación sobre la disponibilidad de fondos para el pago del contrato mediante comunicación del 19 de octubre de 1999. Esto es, 197 días después de la fecha del otorgamiento del contrato.
 - 3) Contrario a las normas establecidas no se encontró, ni se nos pudo proveer evidencia en el Departamento, de la aprobación del referido contrato por la Oficina de Gerencia y Presupuesto previo o después del otorgamiento del mismo.

En el **Reglamento de Compras, Ventas y Subastas de Bienes, Obras y Servicios no Personales del Departamento de Educación (Reglamento de Compras)**, aprobado por el Secretario el 15 de mayo de 1996, según enmendado, se establece como principio que el proceso de compras debe ser competitivo, justo, razonable, económico y el más conveniente para el Departamento. Con este propósito se utilizará el proceso de subasta formal si el gasto a incurrirse para la adquisición de bienes, obras y servicios excede la cantidad de \$25,000.

En la **Sección 54.504 del Code of Federal Regulations** se establece lo siguiente:

An eligible school, library, or consortium that includes an eligible school or library, shall seek competitive bids, pursuant to the requirements established in this subpart, for all services eligible for support under Secs. 54.502 and 54.503. These competitive bid requirements apply in addition to state and local competitive bid requirements and are not intended to preempt such state or local requirements.

En el **Artículo 39.2 del Reglamento de Compras** se establece que la invitación de subasta constará, entre otras cosas, de la fecha y hora límite para presentar ofertas y para la apertura de la subasta.

En el **Artículo 62.1 del Reglamento de Compras** se dispone que se notificará a todos los licitadores que sometieron ofertas dentro de las veinticuatro horas laborables siguientes a la adjudicación. En el **Artículo 62.2** de dicho **Reglamento** se establece que el aviso de adjudicación contendrá las partidas adjudicadas a su favor y la razón del rechazo de las partidas que no se les adjudicaron. También incluirá una advertencia a los efectos de que en caso de no estar conforme con la adjudicación, podrá impugnar la misma ante la Junta de Revisión Administrativa dentro de los diez días laborables siguientes a la fecha de notificación. Transcurrido estos diez días laborables, el Secretario Ejecutivo de la Junta enviará al Comprador una notificación a los efectos de que no se ha radicado impugnación a la adjudicación, por lo que se procederá a formalizar el contrato, de conformidad con las disposiciones del **Reglamento**.

En el Artículo 2(e) de la Ley Núm. 230 del 23 de julio de 1974, Ley de Contabilidad de Puerto Rico (Ley Núm. 230), según enmendada, se dispone, como parte de la política del Gobierno, que exista el control previo de todas las operaciones del Gobierno; que dicho control previo se desarrolle dentro de cada dependencia o entidad corporativa para que así sirva de arma efectiva al jefe de la dependencia o entidad corporativa en el desarrollo del programa o programas cuya dirección se le ha encomendado. Conforme con dicha disposición, y como norma de sana administración, el Departamento, antes de formalizar los referidos contratos, debió asegurarse de tener los fondos asignados o presupuestados necesarios para efectuar los pagos correspondientes.

En la Guía Núm. 16 de la Carta Circular Núm. 96-01 promulgada por el Comité del Gobernador sobre Sistemas de Información¹¹ el 25 de septiembre de 1995 se establece que será política pública que todo contrato para la adquisición de una red local por más de un millón de dólares o cualquier contrato para la adquisición de proyectos relacionados a los planes de mecanización aprobados cuya cantidad exceda de medio millón de dólares estarán sujetos a la aprobación escrita de la Oficina de Gerencia y Presupuesto, previo a su otorgamiento.

Las situaciones comentadas en los apartados a.1) y b.1) impidió al Departamento beneficiarse de la libre competencia entre proveedores cualificados y obtener las mejores ofertas y condiciones. Ello desvirtuó el propósito que se persigue de proteger los mejores intereses del Gobierno. Además, pudieron propiciar la comisión de irregularidades, favoritismos y otras situaciones adversas en la adjudicación de los cuatro contratos por \$105,652,219¹² que se comentan en este Hallazgo.

¹¹ Creado en virtud del Artículo 7 de la Ley Núm. 110 del 3 de agosto de 1995 para, entre otras cosas, adoptar la política a seguir y las guías que regirán la adquisición e implantación de los sistemas, del equipo y de los programas de información tecnológica para los organismos de la Rama Ejecutiva del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

¹² Dicha cantidad incluye \$16,395,215 que corresponde a los costos de servicios de telecomunicaciones y acceso a la Internet que no se habían rendido durante el primer año del proyecto.

Las situaciones comentadas en los **apartados a.2) y b.2)** pudo ocasionar que los fondos disponibles no fueran suficientes para cumplir con el pago de los compromisos contraídos.

La situación comentada en los **apartados a.3) y b.3)** impidió que los intereses del Departamento quedaran bien protegidos al otorgarse los contratos sin las aprobaciones requeridas de la Oficina de Gerencia y Presupuesto.

La situación comentada en el **Apartado b.1)a)** impidió a los licitadores tener una fecha cierta para someter sus propuestas, que garantizara una competencia justa entre los licitadores.

La situación comentada en el **Apartado b.1)b)** impidió a nuestros auditores verificar en todos sus detalles la *corrección del proceso efectuado*. Además, pudo propiciar que la recomendación que recibiera el Secretario para el otorgamiento del contrato, si alguna, no respondiera a los mejores intereses del Departamento.

La situación comentada en el **Apartado b.1)c)** impidió que los licitadores no agraciados conocieran los motivos por los cuales sus ofertas no resultaron agraciadas y pudo propiciar que alguno de éstos impugnara la adjudicación del contrato efectuada por el Departamento. Esto, pudo tener consecuencias adversas, ya que cuando se notificó a los licitadores ya se había formalizado el contrato y se habían contraído las obligaciones contractuales.

Atribuimos las situaciones comentadas al incumplimiento por parte del entonces Secretario y del Director de la OSITE con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables en contra de los mejores intereses del Departamento.

El Secretario del Departamento, en la carta que nos envió informó, entre otras cosas, sobre las medidas implantadas para corregir las situaciones señaladas.

Véanse las recomendaciones 1 y 2 a la 4.

Hallazgo 2 - Deficiencias en la implantación y en el uso de la infraestructura de telecomunicaciones instalada para la Red EDUNET

a En una inspección física efectuada del 11 de octubre al 21 de noviembre de 2000 en 30 escuelas (18 escuelas correspondientes a la primera fase cuyos trabajos debieron completarse el 30 de septiembre de 1999 y 12 escuelas correspondientes a la segunda fase cuyos trabajos debieron completarse el 30 de septiembre de 2000), determinamos las siguientes deficiencias en la implantación de la **Red EDUNET**:

- 1) La infraestructura de la red de comunicaciones instalada en las escuelas no se utilizaba.
- 2) El Departamento no había adquirido las computadoras para los estudiantes.¹³
- 3) Los maestros tenían un conocimiento limitado sobre el uso de las computadoras.¹⁴
- 4) Las condiciones físicas y eléctricas de las escuelas no tenían la capacidad requerida para utilizar los equipos de comunicación y computadoras, según se indica:
 - a) Quince de las escuelas (50 por ciento) carecían de instalaciones eléctricas adecuadas para conectar las computadoras que esperaban adquirir para los estudiantes.
 - b) Doce de las escuelas (40 por ciento) carecían de rejillas para la protección de los equipos de comunicación instalados.

¹³ El 17 de agosto de 2000 el Departamento adjudicó la **Subasta Núm. RFB-00-01** para la adquisición de 100,000 computadoras para el sistema de educación pública. Dicha **Subasta** fue impugnada por siete licitadores y declarada no ha lugar por la Junta de Revisión Administrativa del Departamento. Tres de estos licitadores recurrieron en revisión ante el Tribunal de Circuito de Apelaciones. Mediante las sentencias KLRA2000-702, KLRA2000-728 y KLRA2000-729 del 29 de diciembre de 2000, el Tribunal de Circuito de Apelaciones revocó la adjudicación tras determinar que el Departamento violó el procedimiento de subasta. Dicha **Subasta** no formó parte del examen de la presente auditoría

¹⁴ Esta situación fue comentada en el **Hallazgo 3 del Informe de Auditoría TI-01-9 del 19 de marzo de 2001.**

- c) Once de las escuelas (37 por ciento) no tenían los gabinetes del equipo de comunicaciones cerrados con llave.
- d) Cuatro de las escuelas (13 por ciento) no tenían cerraduras adecuadas en las puertas de los salones donde se encontraban los equipos de comunicación.
- e) Dos de las escuelas (7 por ciento) tenían los puertos de conexión rotos.
- f) Una de las escuelas (3 por ciento) mantenía abierta las cubiertas de seguridad de las antenas.
- g) En una de las escuelas, donde se habían iniciado los trabajos de reconstrucción, se mantenían las antenas expuestas al agua y al polvo.
- h) El encargado de mantenimiento de una de las escuelas tuvo que empañetar los hoyos de la pared debido a que los contratistas no lo hicieron.
- i) Una de las escuelas mantenía dos cajas de empalme (4x4) sin tapas y con los cables expuestos.
- j) Una de las escuelas tenía la tubería de los cables de comunicaciones rota y despegada de la pared.

Es responsabilidad de la gerencia de toda entidad gubernamental garantizar la inversión de los fondos y la utilización efectiva de los recursos disponibles. La inversión de los fondos públicos en infraestructuras de redes de comunicación debe planificarse, de manera que se obtenga el máximo rendimiento de los recursos invertidos. Además, para que el proceso de implantación y el uso de una red de comunicaciones sea efectivo, la gerencia de la organización debe supervisar diligentemente la labor de sus empleados y de los contratistas durante dicho proceso.

Como consecuencia de lo anterior, al 27 de abril de 2001 el Departamento no había obtenido beneficio alguno de la inversión de \$73,614,511 en conexiones internas y de telecomunicaciones, y \$294,996 en servicios de líneas dedicadas a la Internet del proyecto **Red EDUNET** que corresponden a las cantidades facturadas por los contratistas que se indican en el **Hallazgo 1**. Esto, a su vez, no le había permitido cumplir con el objetivo de integrar todas las escuelas al uso de la tecnología como instrumento en la educación, a pesar del alto costo incurrido. Además, la falta de uso de la infraestructura de la Red puede propiciar el deterioro de sus instalaciones.

Atribuimos dicha situación a que, según la evidencia examinada, el personal del Departamento no efectuó una planificación efectiva que incluyera estudios de necesidades e inspecciones periódicas sobre los trabajos realizados. Además, a que tampoco se consideraron ni se planificaron los trabajos necesarios para mejorar la infraestructura de las escuelas antes ni durante la implantación de la **Red EDUNET**.

El Secretario del Departamento, en la carta que nos envió informo, entre otras cosas, sobre las medidas implantadas para corregir las situaciones señaladas.

Véanse las recomendaciones 1 y 5.

Hallazgo 3 - Fondos de un programa federal utilizados indebidamente para gastos del Departamento relacionados con la Red EDUNET, y falta de participación de la Oficina de Recursos Externos en la evaluación y asignación de los fondos de dicho proyecto

- a. El 15 de diciembre de 1998 y el 25 de agosto de 1999 el Departamento otorgó a una compañía por \$142,850 los contratos números 081-99-0286 (\$44,850) y ORE-081-00-070 (\$98,000) para evaluar los servicios rendidos por las dos compañías en la implantación de la **Red EDUNET**. [Véase el **Hallazgo 1**] De las dos asignaciones de fondos efectuadas por el Departamento para cubrir los costos relacionados con dichos contratos asignó \$92,850 del Fondo Administrativo del programa federal **Título III** y \$50,000 del Programa Metas Educativas 2000. El examen efectuado sobre los

desembolsos relacionados con dichas asignaciones reveló las siguientes irregularidades y faltas de control:

- 1) Al 10 de abril de 2001 el Departamento había pagado indebidamente fondos por \$44,850 del programa federal **Título III** para sufragar los costos relacionados con el primer contrato entre mayo y septiembre de 1999. Éstos no cumplían con los objetivos y propósitos del referido programa federal, el cual incluye proveer una educación de alta calidad a los niños rezagados o en desventaja académica, y darles una oportunidad justa y equitativa de obtener dicha educación para mejorar su aprovechamiento académico en las materias esenciales. Los servicios rendidos por la compañía no estaban relacionados con los mencionados objetivos del programa federal.
- 2) El proceso de evaluación y posterior asignación de fondos para cubrir los costos relacionados con dichos contratos se efectuó de forma irregular. La Directora de la Oficina de Recursos Externos del Departamento aprobó la asignación de fondos del programa federal **Título III** y el Programa Metas Educativas 2000 sin cumplir con su función de evaluar los contratos para determinar si cumplían con los objetivos de los mencionados programas.

A la fecha de nuestra auditoría la Oficina de Recursos Externos (actualmente conocida como Oficina de Asuntos Federales) administraba y coordinaba el uso apropiado de las aportaciones federales que se recibían en Puerto Rico para la educación. Como parte de las funciones que le fueron asignadas al ser creada por el Departamento se incluía solicitar propuestas, coordinar proyectos y asignar los fondos federales para sufragar los costos de los proyectos aprobados.

En la **Sección 309 de la Ley de Tecnología para Educación de 1994 (Tittle III - Technology for Education)** se establece que se permite utilizar un máximo de cinco por ciento de los fondos recibidos durante un año fiscal para gastos administrativos relacionados directamente con el programa federal **Título III**.

En el **Código 34 de Regulaciones Federales (CFR)** en su parte 80.36 se establece que cuando se adquieran propiedad o servicios bajo una concesión de fondos (grant), el estado deberá cumplir con las mismas políticas y procedimientos que utiliza para los fondos estatales. El estado deberá asegurar que cada orden de compra o contrato incluya las cláusulas requeridas por los estatutos federales, órdenes ejecutivas y las regulaciones de implementación.

En el **Artículo 9(a) de la Ley Núm. 230** se dispone que el Secretario contabilizará las obligaciones y efectuará y contabilizará los desembolsos a través de documentos que sometan las dependencias, los cuales serán previamente aprobados para la obligación o pago por el jefe de la dependencia correspondiente o por el funcionario o empleado que éste designare como su representante autorizado. Como parte de ello, y como norma de sana administración, es deber de las agencias asegurarse que se presenten a los funcionarios a cargo de dichos procesos todos los documentos para la asignación de fondos y posteriormente la formalización del correspondiente contrato. El procedimiento efectuado por el Departamento sobre este particular fue contrario a los principios de control que deben prevalecer en la erogación de fondos públicos.

El uso indebido e irregularidades en la administración de fondos federales de **Título III** pueden provocar la pérdida de fondos en caso de que el Departamento se vea obligado a devolver los mismos. Esto le privaría de utilizar dichos recursos para mejorar la calidad educativa y la administración y estabilidad financiera de instituciones educativas con matrículas de estudiantes con desventaja económica.

Estas situaciones ocurrieron debido a que la Directora de la Oficina de Recursos Externos no cumplió con el debido procedimiento según las normas establecidas.

El Secretario del Departamento, en la carta que nos envió informó, que había impartido directrices a la Subsecretaria de Administración para que se efectuara el debido procedimiento en las asignaciones de fondos y posteriormente la formalización de un

contrato y los desembolsos pertinentes. Además, de velar por los controles internos y el buen uso que debe prevalecer en la administración de los fondos federales y estatales.

Véanse las recomendaciones 1, 6 y 7.

Hallazgo 4 - Falta de cláusulas importantes y de certificaciones de los contratistas en los contratos de servicios relacionados con la Red EDUNET

a. El examen de los contratos números 081-99-0161, 081-99-0162, 081-99-0164 y 081-99-0423 y sus respectivas enmiendas [Véase el Hallazgo 1] reveló las siguientes faltas importantes:

- 1) No se incluyeron cláusulas e información importantes que protegieran los mejores intereses del Departamento, según se indica:
 - Sobre el conflicto de intereses por parte del personal de las compañías contratadas.
 - Para estipular que los cambios a los servicios debían ser aprobados por el Departamento.
 - Para estipular que los subcontratistas debían ser autorizados por el Departamento.
 - En el Contrato Núm. 081-99-0423 no se incluyó la partida presupuestaria de la cual se pagarían los servicios.
 - En los contratos números 081-99-0164 y 081-99-0423 no se incluyó el número de seguro social patronal ni el registro de incorporación de los proveedores.
 - En el Contrato Núm. 081-99-0164 no se incluyó un anejo con la relación de escuelas a las cuales se les iban a proveer los servicios contratados. La relación

de las escuelas fue obtenida por nuestros auditores, de la Solicitud de Fondos preparada por el Departamento el 11 de marzo de 1998.

- En la enmienda al Contrato Núm. 081-99-0161A no se incluyeron como parte del contrato los anejos del contrato (**Exhibit A-1, Propuesta de la Red Pública ATM del 5 de febrero de 1999, B-1, Descripción del Equipo de Comunicación y D-1, Descripción de Garantías del Manufacturero**). Éstos tampoco nos fueron sometidos para examen.
 - En la enmienda al Contrato Núm. 081-99-0162A no se incluyeron como parte del contrato los anejos del mismo (**Exhibit A-1, Propuesta de la Red Pública ATM del 5 de febrero de 1999 y B-1, Descripción del Equipo de Comunicación**) Éstos tampoco nos fueron sometidos para examen.
- 2) Los contratos números 081-99-0164 y 081-99-0423 tampoco contenían cláusulas para requerir de los proveedores los documentos que indicamos a continuación. En los expedientes de dichos contratos tampoco se encontraban dichos documentos ni éstos nos fueron suministrados para examen:
- **Certificaciones de Deuda (Modelo SC-6096) y las Certificaciones de Radicación de Planillas (Modelo SC-2888)** del Departamento de Hacienda
 - **Certificaciones de Deuda por propiedad inmueble o mueble del Centro de Recaudación de Ingresos Municipales (CRIM)**
 - **Certificaciones de Deuda por seguro por desempleo, incapacidad temporal y de seguro social para chóferes (la que aplique)** del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos

En la Ley Núm. 230 se dispone que cada dependencia o entidad corporativa deberá mantener el control previo de todas sus operaciones para que así sirva de arma efectiva al

jefe de la entidad en el desarrollo del programa o programas cuya dirección se le ha encomendado. Como parte de esto, y como norma de sana administración, es deber de las agencias asegurarse que los contratos que se formalicen incluyan la información y los documentos que se mencionan para proteger el interés público.

En la **Carta Circular Núm. 1300-25-98** emitida por el Secretario de Hacienda el 29 de mayo de 1998, se indican los documentos que se deben requerir cuando los contratos son otorgados por cualquier organismo gubernamental con una persona natural o jurídica.

La situación que se comenta en el **Apartado a.1)** pudo ser perjudicial para el Departamento. Además, limitó nuestra gestión fiscalizadora.

Como consecuencia de la situación que se comenta en el **Apartado a.2)**, los funcionarios del Departamento no contaron con la información requerida sobre los aspectos contributivos de las compañías contratadas. Dicha situación desvirtúa la política pública del Gobierno de armonizar esfuerzos gubernamentales para corroborar que las personas naturales o jurídicas que tienen relaciones contractuales con el Gobierno cumplieran con sus responsabilidades contributivas. Ello no permite el cobro de las posibles deudas contributivas que tengan estas personas con el Gobierno y propicia que se otorguen contratos a personas naturales o entidades jurídicas que no cumplen con sus obligaciones contributivas, y que las posibles deudas se conviertan en incobrables.

Atribuimos las situaciones señaladas a que el Secretario que otorgó los contratos mencionados no observó que el personal encargado del trámite de los contratos cumpliera con sus funciones conforme a las disposiciones reglamentarias establecidas.

El Secretario del Departamento, en la carta que nos envió informó, entre otras cosas, sobre las medidas implantadas para corregir las situaciones señaladas.

Véanse las recomendaciones 1, 8 y 9.

Hallazgo 5 - Falta de radicación o radicación tardía de los contratos de la Red EDUNET en la Oficina del Contralor de Puerto Rico

- a. Al 12 de marzo de 2001 el Departamento no había radicado en la Oficina del Contralor de Puerto Rico los contratos números 081-99-0161, 081-99-0162 y 081-99-0423, ni sus respectivas enmiendas otorgados por \$76,149,672 en octubre de 1998 y agosto de 1999. [Véase el Hallazgo 1]
- b. El Departamento radicó tardíamente en la Oficina del Contralor de Puerto Rico los siguientes contratos otorgados por \$13,250,182 en octubre de 1998 y agosto de 1999. Éstos se radicaron con tardanzas que fluctuaron entre 175 y 397 días:

NÚMERO DE CONTRATO	IMPORTE	FECHA DE OTORGAMIENTO	FECHA DE ENTREGA EN LA OCPR	DÍAS EN ATRASO
081-99-0164	\$13,107,332	15 oct. 98	1 dic. 99	397
081-99-0286 ¹⁵	44,850	15 dic. 98	1 dic. 99	336
ORE-081-00-070 ¹⁵	98,000	25 ago 99	2 mar. 00	175

En la Ley Núm. 18 del 30 de octubre de 1975, según enmendada, se establece, entre otras cosas, que los departamentos, agencias, instrumentalidades, oficinas y los municipios del Estado Libre Asociado de Puerto Rico mantendrán un registro de todos los contratos que se otorguen, incluyendo las enmiendas a los mismos, y remitirán copia de éstos a la Oficina del Contralor de Puerto Rico dentro de los 15 días siguientes a la fecha de otorgamiento del contrato o a la enmienda. En el Reglamento Núm. 33, promulgado por la Oficina del Contralor de Puerto Rico el 16 de octubre de 1992 y revisado el 28 de enero de 1998, se establecen disposiciones similares.

El incumplimiento de las referidas disposiciones privó a esta Oficina de considerar con prontitud los referidos contratos para los propósitos dispuestos por ley, y de incluir los mismos en el sistema computadorizado que se mantiene para el registro de los contratos

¹⁵ Véase el Hallazgo 3.

otorgados por las unidades gubernamentales para tenerlos accesibles al público en su calidad de documentos públicos.

Las situaciones comentadas se atribuyen a que la Administradora de la División Legal del Departamento no cumplió con su responsabilidad de someter a la Oficina del Contralor de Puerto Rico copia de los referidos contratos en el término requerido. Denotan, además, que no se ejercía una supervisión adecuada de dichas funciones por parte de la Directora de la División Legal.

El Secretario del Departamento, en la carta que nos envió informó, entre otras cosas, sobre las medidas implantadas para corregir las situaciones señaladas.

Véanse las recomendaciones 1 y 10.

ANEJO 1

**DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN
OFICINA DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN
Y TECNOLOGÍA ESCOLAR**

**FUNCIONARIOS PRINCIPALES DEL NIVEL EJECUTIVO
QUE ACTUARON DURANTE EL PERÍODO AUDITADO**

NOMBRE	CARGO	PERÍODO	
		DESDE	HASTA
Hon. César A. Rey Hernández	Secretario	8 ene. 01	27 abr. 01
Dr. Víctor R. Fajardo Vélez	"	24 mar. 00	31 dic. 00
Sr. Ramón Ayala Díaz	Subsecretario de Administración	2 abr. 01	27 abr. 01
Sr. Héctor R. Nevárez Rivera	"	24 mar. 00	31 dic. 00
Lic. Carmen I. Motta Montañez	Directora de la División Legal	9 ene. 01	27 abr. 01
Lic. Olga E. Birriel Cardona	"	24 mar. 00	31 dic. 00
Sr. José Santana González	Director de la Oficina de Sistemas de Información y Tecnología Escolar	8 ene. 01	27 abr. 01
Sr. Kivio Peguero Cuello	"	24 mar. 00	31 dic. 00
Sr. Armando González Fernández	Director del Centro de Cómputos	17 abr. 01	27 abr. 01
Sr. Pedro González Rodríguez	"	24 mar. 00	31 dic. 00
Sra. Madelyn Zayas Moreno	Directora del Centro de Servicios Tecnológicos	17 mar. 01	27 abr. 01
Sr. Guillermo Pierluisi Isern	Director del Centro de Servicios Tecnológicos	24 mar. 00	31 dic. 00
Sr. José L. Villafañe	Director de la Oficina de Asuntos del Contralor	2 abr. 01	27 abr. 01
Sr. Tyrone Ortiz Hernández	"	24 mar. 00	31 dic. 00

CONTINUACIÓN DEL ANEJO 1

NOMBRE	CARGO	PERÍODO	
		DESDE	HASTA
Srta. Lynette Molina Cardé	Secretaria Auxiliar de Auditoría Interna	16 mar. 01	27 abr. 01
Sr. Eda Velázquez Caraballo	Directora de la Unidad de Auditoría Interna	24 mar. 00	31 dic. 00